

保護命令申立時における DV 被害者支援について

手 嶋 昭 子

目 次

1. 序論
2. 保護命令制度の利用状況
3. 保護命令をめぐる問題点
4. 保護命令申立に伴う困難
5. 保護命令申立時における支援のありかた
6. 結論

1. 序論

2001 年に制定された「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」（以下、DV 防止法）では、DV 被害者の安全確保のため、保護命令制度を規定している。被害者は、地方裁判所に保護命令の申し立てをすることにより、加害者に、被害者とともに生活の本拠としている住居から 2 か月間退去を命じる退去命令と、被害者及びその子、親族など一定の関係者に接触することを 6 か月間禁止する接近禁止命令の発令を請求することができる（第 10 条）。保護命令は、被害者が加害者の元から逃れる前後に申し立てられることが多い。なぜなら、DV における暴力は、被害者が加害者から離れようとするときにエスカレートする傾向があるためであり、保護命令は、被害者の安全を確保するための重要な手段であると考えられている。しかしながら、後述するように、長期にわたる暴力にさらされ、心身に深刻なダメージ

ジを負った被害者にとって、保護命令の申し立てを単独で行うのは容易なことではなく、裁判所での相談や申立は被害者にとって負担の大きい手続きとなっていることが、当事者や支援者から指摘されている。現在、多くの場合、配偶者暴力相談支援センター（以下、DV センター）の相談員や、一時保護所およびシェルターのスタッフ、あるいは弁護士の支援を得ながら、保護命令の申し立てが行われているが、その場合でも、支援者の専門性を以てしても、手続きに伴う負担は必ずしも軽減されているわけではない⁽¹⁾。

本稿は、DV 防止法における保護命令手続きが、なぜ、このように関係者にとって負荷の大きなものとなっているのかという問題関心から出発し、関係各機関及び当事者、支援者への聞き取り調査にもとづき、保護命令申し立て時における DV 被害者支援の現状を考察し、その問題点を剔出するとともに、その解決の道筋を検討することを目的とするものである。

2. 保護命令制度の利用状況

内閣府のデータによれば、DV 防止法に基づく保護命令事件の既済件数は、平成 14 年より増加傾向にあり、平成 18 年に 2,769 件に達したあと、翌 19 年には若干減少して 2,757 件となり、その後再び 3,000 件を超えるまで増加し、その後横ばい状態で推移し、平成 22 年では、3,114 件となっている。一方、同年の DV センターにおける相談件数は 77,334 件、警察における暴力相談件数は 33,852 件、婦人相談所における一時保護件数は 12,160 件となっている⁽²⁾。以上のデータから考えると、保護命令の申立件数は、警察への相談件数の 10 分の 1、DV センターへの相談件数の 25 分の 1、一時保護件数の 4 分の 1 でしかない。これは、保護命令の申立に至るようなリスクの高い

(1) 保護命令申立の際の、裁判所窓口での支援の困難性について、町村泰貴（2011）ドメスティック・バイオレンス保護命令の実効性」北大法学論集 61 巻 6 号、63-80 頁参照。

(2) 内閣府男女共同参画局「配偶者からの暴力に関するデータ」（平成 23 年 7 月 11 日更新）http://www.gender.go.jp/e-vaw/data/dv_dataH2307.pdf

ケースは、相談事例のごく一部でしかない、ということだろうか。

平成 23 年に行われた内閣府のアンケート調査によれば、女性の約 20 人に 1 人が配偶者から命の危険を感じるような暴力を受けているというデータが出ている⁽³⁾。これを平成 22 年の国勢調査のデータを使って単純計算すると、全国で約 190 万人の女性が、深刻な暴力被害にあっているということになる⁽⁴⁾。それではなぜ、このように多くの女性が命の危険にさらされているにもかかわらず、保護命令件数や相談件数が上記の数字にとどまっているのだろうか。同調査によれば、過去 5 年以内に配偶者から被害を受けた女性の中で、誰かに相談した人は 55.0% と半数を超えているが、そのうち、公的機関への相談は、6.5% の警察が最も高く、他はいずれも 2% 前後にすぎない（複数回答可）。DV 防止法制定後 10 年以上が経過した現在でも、公的機関へ相談する人の割合は低く、保護命令を申し立てる人の割合は、さらに低い、ということになる。

これらのデータから、保護命令がなくても被害者の安全が確保されているケースが少なくないのだ、と解釈することもできよう。しかしながら、100% 安全を確保するのは事実上不可能で、逃げた後も、離婚やその後の子どもをめぐる取り決めのため、裁判所という第三者機関を通じてであれ、引き続き加害者との関係が継続する場合、保護命令を申し立てる必要性は大きいはずである。そうであるならば、保護命令の利用が積極的に行われない要因はどこにあるのだろうか。

-
- (3) 内閣府男女共同参画局「男女間における暴力に関する調査報告書（概要）」（平成 24 年 4 月）5 頁。<http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/images/pdf/h23danjokan-gaiyo.pdf>
報告書本文では、33-34 頁。<http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/images/pdf/h23danjokan-6.pdf>
- (4) 平成 22 年国勢調査人口等基本集計第 5-1 表「配偶関係（4 区分）、年齢（各歳）男女別 15 歳以上人口及び平均年齢（総数及び日本人）—全国」<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001034991&cyclo=0>
15 歳以上の女性人口総数から、未婚者数及び不詳数を引いたものに、命の危険を感じた女性の割合 4.4% という内閣府のデータ（前掲注 3）による数字をかけたもの。

3. 保護命令をめぐる問題点

1) 保護命令と被害者の安全確保

前章でみたように、保護命令は、DV被害者の安全確保を目的として創設された制度であるが、必ずしも積極的に利用されているとは言えない。その背景には多様な要因が存在すると考えられる。まず、被害者の安全確保という点からは、以下のような問題点が指摘されている。保護命令の申立を行うためには、被害者自らが裁判所に出向かなければならない。加害者の下から逃げて、シェルター等安全な場所に身を隠した被害者が、一時的にせよ、そのシェルターから出るという、極めてリスクの高い行動をとらなければならないことになる。そのため、シェルターの方針によっては、加害者が追って来られないような安全な場所に被害者を逃がすので、保護命令はほとんど使うことがない、というところもある⁽⁵⁾。また保護命令発令後も、加害者から暴力を受けるリスクがゼロになるわけではない。2006年12月21日には、徳島県で、接近禁止命令が発令中のDV加害者が、被害者である妻の居所を突き止め、妻を待ち伏せして殺害するという事件も起きている。

2) 保護命令制度の認知度

保護命令制度について社会一般に対する広報・啓発や、被害者への情報提供は必ずしも十分に行われていない。内閣府男女共同参画局が平成23年に行ったアンケート調査によれば、DV防止法の存在自体を知らない人と、存在は知っているが内容まで知らない人を合わせると、実に86.7%に上ってお

(5) これに対し、入所者には必ず保護命令を取ることを勧めているシェルターも多く、これは当該地域においてDV被害者が利用できる資源の多寡にも関連しており、一概にどちらがより適切かは判断することはできないだろう。保護命令の取得を勧めるシェルターも、裁判所への同行支援など、当然のことながら被害者の安全確保には細心の注意を払っている。

り⁽⁶⁾、DV 防止法制定後 10 年以上たっても被害者支援の具体的な内容についての理解は、未だ十分に社会に共有されているとはいいがたい。したがって、保護命令制度についても社会的な認知が進んでいないことが推測できる。また、各種相談機関においては、被害者支援策についての情報提供が行われているが⁽⁷⁾、例えば、相談窓口までアクセスするに至らない、あるいは、アクセスできない状況にある DV 被害者の存在を考えたとき、別の手段・方法による情報提供や広報活動の拡大が求められよう。自営業や無職で自宅にいる加害者、外回りの営業職で日中も急に帰宅する可能性がある加害者などの場合、電話やインターネットでの情報収集や相談は難しい。また昼間家にいない勤め人であっても、帰宅後配偶者がインターネットで何を検索していたのかチェックしたり、電話をどこに何分くらいかけているのか記録を事細かに調べる加害者もいる。そのため、DV 被害者の多くは、情報を探したり、誰かに相談したりしたくても、自分の行動が加害者に知られることが怖くて、積極的に動くことができない。DV とは何かということや、保護命令をはじめとする被害者支援制度の概要等について、TV のコマーシャル・新聞広告等を活用した広報を行ったり、病院やスーパーマーケット、コンビニ、公共機関等、多くの人が普段利用することの多い場所に、ポスター・チラシ等を目につくところに配置するなど、特別に情報を探す努力をしなくても、自然に目に入るような方法が今後広く採用されることが望まれる。

(6) 内閣府男女共同参画局「男女間における暴力に関する調査報告書」（平成 24 年 4 月）13 頁。<http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/images/pdf/h23danjokan-4.pdf>

(7) DV センターは、DV 防止法第 3 条第 3 項第 5 号により、保護命令制度の利用について、情報の提供、助言、関係機関との連絡調整その他の援助を行うこととなっている。また、警察庁「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の一部を改正する法律の施行について（通達）」（平成 16 年 11 月 17 日）では、警察での DV 相談において、保護命令等の支援制度につき説明を行うことが求められている。http://www.gender.go.jp/e-vaw/kanrentsuchi/02/k_14_seianki20041117-1.pdf

3) 保護命令と被害者のニーズ

保護命令が発令されたとしても、その内容がDV被害者のニーズに適合的であるかという点についても問題がある。たとえば、退去命令については、2か月という期間が設定されているが、被害者がそこに安全に住み続け生活の再建を図るには短すぎ、被害者が新たな居住先を見つけ安全に転居を行うには長すぎるという、使い勝手の悪いものになっているという指摘がなされている⁽⁸⁾。さらに、退去命令の場合、接近禁止命令より、加害者の権利を侵害する可能性が高いとして、慎重な判断がなされていると言われており、被害者にとって使いにくいだけでなく、発令自体がされにくいという問題がある。また、同様に接近禁止命令の期間についても批判がある。DV事例の多くが離婚に際して協議ではなく調停を利用しており、調停係争中に、接近禁止命令の6か月が渡過してしまうことがほとんどであるという。その後、期間の延長はなく、規定上、手続き的には「再申立」となり、初回申立に比べ発令のハードルが高いことが指摘されている⁽⁹⁾。

4. 保護命令申立に伴う困難

1) 裁判実務における取組

保護命令をめぐる様々な問題点をみてきたが、保護命令の申立手続自体が、ハードルの高いものになっていないだろうか。大阪地裁・東京地裁・名古屋地裁は、DV防止法施行後より、保護命令制度の適正かつ迅速な運用を図るべく、事件処理につき留意すべき事項を定期的に公表するなどの取組を行ってきた。その中では、手続の運用において、裁判官等の言動により二次被害が発生しないよう、被害者の視点に立った配慮が必要であることが指摘され

(8) 町村・前掲注1：76頁。

(9) 可児康彦「保護命令の実務状況の問題点」法執行研究会編『ドメスティック・バイオレンス問題に対する行政・司法の対策と比較法研究—最終報告書』（近日刊行予定）。

るとともに⁽¹⁰⁾、受付業務においても、申立人に十分配慮した対応が不可欠であると述べられている⁽¹¹⁾。申立書の作成については、当初、「法の趣旨に即した迅速な判断を可能にするためには、何よりも不備のない充実した申立書が提出されることが重要」⁽¹²⁾とされ、裁判所書記官による補正の促しによる対応が期待されていたにとどまるが、2002年には、申立人が弁護士を代理人として委任していないケースが目立つことが指摘され、申立書にも、本人がレ点のチェックを入れるだけでよい方式の採用（東京地裁）や、指示に従って書き込めば完成するような工夫（大阪地裁）など、申立人の視点に立った対応がとられるようになったことが報告されている⁽¹³⁾。さらに、2003年における大阪地裁第1民事部の報告では、法施行当初を振り返って、「申立相談者等への対応に法施行前の予想を遙かに上回る長時間を避けなければならない状況に陥り、個々の担当書記官の努力により何とか円滑な処理ができていたとはいえ、早急に対応策を採ることが望まれる事態に至っていた。また、申立手続のためだけでもかなりの時間を要するという受理手続の在り方は、申立人にとっても負担感の大きいものであったといえよう」と述べられている。

この大阪地裁第一民事部の報告書では、このような状況の原因として、下記の点が指摘されている。1点目は、関係機関との連携が不十分であったということである。大阪地裁第一民事部（保全部）は、DV防止法施行前に関係各機関に対して「保護命令の運用や解釈について疑義がある場合は、慎重を期して、とにかく裁判所に問合せ、あるいは相談者を来朝させてほしい旨強調して伝えていた」ことから、「DVセンターにおいても、保護命令申立

(10) 菅野雅之（2001）「保護命令手続きのイメージについて～配偶者暴力に関する保護命令手続規則の解説を中心に」判タ 1067号 6頁、

(11) 深見敏正＝高橋文清（2001）「東京地裁及び大阪地裁におけるDV防止法に基づく保護命令手続の運用」判タ 1067号 20頁。

(12) 菅野・前掲注 11：6頁。

(13) 深見敏正＝森崎英二＝後藤眞知子（2002）「DV防止法の適正な運用を目指して」判タ 1086号 42-46頁。

の準備はもとより、保護命令制度の説明や手続きの選択のアドバイスについても自制すべきとの運用を招来していたようであり」、そのため「申立相談に来庁する者の中には、保護命令の趣旨を全く誤解している者や、発令要件が明らかに欠けている者もいた上、発令が見込まれるものでも、何ら準備をせずに来庁するのが一般的であった」。その結果、対応にあたる書記官は、保護命令申立の前提となる様々な事実や背景事情等につき、相当詳細な事情聴取を行い、その上で保護命令や周辺制度についてもかなりの時間を割いて説明しなければならなかったという。2点目としては、本人用として準備されていた申立書が必ずしも本人にとって記載が容易なものではなかったこと、記載内容についてもできるだけ具体的且詳細なものを一律に求めていることが挙げられている。

これらの反省に基づき、以下のような改善策が採られた⁽¹⁴⁾。第1に、平成14年7月の関係機関との意見交換会において、関係機関に対して「保護命令申立の可否を含めて積極的に助言してもらい、その中で申立相当と思われる事案については申立書の作成にも積極的に関わってもらうよう働きかけた」ところ、多くの場合、DVセンターで申立書作際の援助を受けてから来庁しているので事情聴取も申立書記載事項を中心とするもので足りるようになり、また申立書作成未了で来庁する場合でも、すでに適切な指導を受けているため、その後の受付までの所要時間を短縮することができるようになった。第2が、新申立書式の採用である。空欄を埋めていけばおのずと個々の暴力が特定されることとなるような穴埋め式の書式が採用され、「更なる配偶者からの暴力により生命または身体に重大な危害を受けるおそれ大きいと認めるに足りる事情」との要件については、直接的な表現での記載を求めることを止め、端的に、相手方がさらに暴力をふるうだろうと考えている理由を問う形となった。また、暴力を正当化できる理由は通常あり得ないとの

(14) 佐々木茂美＝森崎英二＝松本幸治＝福島恵子＝川本志穂（2003）「DV防止法施行後の歩みを振り返って——保護命令申立事件の適正迅速な処理を目指して——」判タ1115号、31-35頁。

考えから暴力を振るわれた理由についての記載を求めないようにしたこと、要旨全体の記載スペースを余裕のあるものとして書面作成に不慣れな申立人が、要旨自体から受ける心理的抵抗を軽減するよう配慮したこと、書式に添って記入方法を説明した作成要領を作成したこと等の工夫がなされた。第3に、改善されたのが、裁判官面接の活用である。申立書や陳述書に一律に詳細な記載を求めるのではなく、場合に依じて一定の事実が記載されていれば受理し、速やかに裁判官面接を行い、面接において事情を詳細に聴取し、陳述書への追加記載や審尋調書による記録化を行うというものである。

以上は大阪地裁の例であるが、現在、最高裁の HP においても、「保護命令の申立書にはひな型が用意されており、例えば申立ての内容はあらかじめ記載された項目にチェックを付ければ足りるとか、どの部分にどのようなことを記載すればよいかが明確に指示されているなど、申立書のひな型に順番に目を通していくうちに自然と作成できるような仕組みになっています」と説明され、保護命令手続きが利用しやすい手続きであることを表すポイントの一つとして「保護命令の申立は容易にできる」とうたわれている⁽¹⁵⁾。このように、裁判所の実務において、保護命令申立の負担軽減が図られてきたが、現状ではどの程度の効果をもたらしているのだろうか。

2) 申立書作成の実際

申し立ての書式は、裁判所により異なるが、現在オンラインで唯一入手可能な東京地方裁判所の書式を例にとると、9 頁にわたる「書式 44 配偶者暴力に関する保護命令申立書」⁽¹⁶⁾があり、ここに、「配偶者からの身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫を受けた状況」（第 12 条 1 項 1 号）や、「配偶

(15) 裁判所「保護命令手続きについて」<http://www.courts.go.jp/saiban/wadai/2306/index.html>

(16) 裁判所の HP から、裁判所トップページ > 各地の裁判所 > 東京地方裁判所 > 裁判手続きを利用する方へ東京地裁 > 民事第 9 部（保全部）紹介 > ドメスティック・バイオレンス（DV）（配偶者暴力に関する保護命令申立て） http://www.courts.go.jp/tokyo/vcms_lf/20411001.pdf

者からの更なる身体に対する暴力又は配偶者からの生命等に対する脅迫を受けた後の配偶者から受ける身体に対する暴力により、生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きいと認めるに足りる申立ての時における事情」(第12条1項2号)等を記載する。これに陳述書、親族や子への接近禁止命令の場合はそれぞれの同意書を添付して提出することになる⁽¹⁷⁾。手続きの流れとしては、まず警察やDVセンターへ相談し、保護命令申立書に相談の事実およびその他の必要事項を記入した上で、地方裁判所へ提出する。警察やDVセンターへ相談していない場合は、公証人役場において、公証人の面前で陳述書の記載が真実であることを宣誓した宣誓供述書を作成の上、保護命令申立書に添付しなければならない(第12条2項)。

上記の報告書にもあったように、申立書は、難しい法律用語を避け、穴埋めや選択式が採用されるなど、利用者にとって分かりやすいものとなるよう工夫がなされている。しかし、実際には、1人で作成するのは必ずしも容易ではなく、現在でも、支援者等からのサポートを得なければ、申立書を作成するのは困難であると言われている。弁護士に依頼しない場合の手続きの流れの一例を紹介すると、DVセンターの相談員やシェルターのスタッフが、時間をかけて入所者の保護命令申立書作成を支援し⁽¹⁸⁾、裁判所まで同行し、書記官に申立書を提出し、そこで記載事項について確認を受ける⁽¹⁹⁾。この段階で、内容が曖昧である箇所や、記述が不十分な箇所について指摘を受けながら支援者のサポートを得ながら書き直す作業を繰り返す。弁護士に依頼す

(17) 東京地方裁判所「ドメスティック・バイオレンス(DV)(配偶者暴力に関する保護命令申立て)」http://www.courts.go.jp/tokyo/saiban/minzi_section09/dv/index.html

(18) 聞き取り調査では、保護命令申立書の作成に平均8時間程度の時間をかけてサポートをしているシェルターもある。入所後、まず、保護命令制度について説明し、申立てるかどうかが、1日かけて考えてもらい、申立てる決心ができれば、その後、7～8時間かけて、過去の暴力等を思い出し、それを言語化してもらう作業に入る。さらに、裁判所に提出に行き、書記官の指示に従い書き直して受理されるまでに半日かかるのが通常であるという。

(19) シェルター等民間団体の支援者が、書記官による面接時にも同席を認められる裁判所もあったようであるが、このような運用状況は裁判所によって異なるようである。

る場合、依頼人である被害者の話を弁護士が直接聞き取るところから始めるのは時間的な問題があるため、弁護士に相談に来る前に、これまでの経緯や暴力の状況などを文書化しておくことが望ましいとされている。

裁判実務における取組にもかかわらず、なぜそれほど申立書の作成が困難であるのかといえば、その理由の一つは、申立のタイミングにある。長年暴力を受け続け、やっと加害者のコントロールを脱して一時保護された被害者にとって、忘れたい過去の被害を事細かく思い出して言語化しなければならないのは精神的に負荷が大きい。一時保護所やシェルターという安全が確保された場所に滞在し、相談員や支援者のサポートが受けられる間に、保護命令の申立をするのが望ましいため、被害者にとっては、やっと加害者の下から逃げてきて、一息つけたと思うのも束の間、このタイミングでの申立に取り組まざるを得ないことになる。虐待に対する心理的防御のメカニズムとして、DV 被害者の多くは解離症状を有するため、申立書に記載すべき、深刻な暴力被害の記憶ほど思い出せないという。また、記憶が断片化されており、時系列に整序したり、正確な日時を思い出すことも容易ではない。手続のためとはいえ、人に知られたくないような苦しい日々の出来事を、初めて会った支援者に語らねばならないという事態だけでも負担は大きい。

5. 保護命令申立時の被害者支援のありかた

1) 支援の必要性

DV 被害者の多くが PTSD 等、心身の様々な症状に悩まされている。報告されている DV 被害者の健康被害は、①身体の外傷、②性的暴力の影響、③外傷の後遺症、④精神的傷害、⑤性格や対人関係の変化、⑥妊娠中の DV による影響など、多岐にわたる⁽²⁰⁾。PTSD 発症率は、自然災害による場合より

(20) 宮地尚子（2008）『医療現場における DV 被害者への対応ハンドブック』明石書店 84 頁の表参照。

高く、DV被害者の約半数が発症しているとも言われている⁽²¹⁾。さらに、一時保護を受けている期間は、加害者のもとから逃げてきた直後で、被害者にとって急性のストレス反応が出る時期であり、専門家は「こういう方に対応していくのには、本当は年単位ぐらいのゆっくりしたかかわりが必要でして、現在の2週間の中だと本当に急性の危機回避だけです」と述べている⁽²²⁾。保護命令を申立てる時期は、前述したように、この急性期に該当することが多い。既にみたように行政の相談員やシェルターのスタッフにより適宜サポートが行われてはいるが、それは個々の自治体やシェルターの方針であり、法制化されているわけではない。

保護命令申立手続遂行に当たり、適切な支援が制度化される必要があると思われるが、それでは、どのような支援が望ましいのだろうか。ここで、海外の例として、米国の場合を取り上げる。米国における保護命令制度に関する報告によれば、特に申立に関しては、下記のような手続が採られているようである。ミシガン州の第三巡回裁判所では、PPO (Personal Protection Order) 申立の受付のみを担当する部署が設けられており、3人の専属係員が窓口指導にあたっている。チェック式の申立書が備え付けられており、そのチェックを埋めて暴力を受けた具体的状況を記載すれば申立書が作成できるようになっている⁽²³⁾。ハワイ州のホノルルの家庭裁判所では、申立人は定型のインテーク・シートに簡単に事情を書いて提出し、これをもとにソーシャル・ワーカーが個別面接し、申立書を作成する。ソーシャル・ワーカーは家庭裁判所の職員である⁽²⁴⁾。オレゴン州ワシントン郡裁判所では、被害者サー

(21) 同上、83頁。

(22) 内閣府男女共同参画局「」第2回における精神科医である小西聖子氏の発言による。(女性に対する暴力に関する専門調査会議事録, 2001年5月21日。http://www.gender.go.jp/danjo-kaigi/boryoku/gijiroku/bo02-g.html)

(23) 坂田威一郎(2002)「アメリカ合衆国ミシガン州における保護命令制度とその運用(各国の司法制度紹介)」世界の司法第3号、29頁。

(24) 宮田敬子(2002)「ドメスティック・バイオレンスに対する保護命令」世界の司法第3号、92頁。

ビス部保護命令室があり、保護命令支援員らがDV被害者の相談を受け、保護命令の申立を支援している。保護命令支援員は民間非営利団体の職員だが、裁判所や同じ庁舎内にある保護観察所と密接に連携している。裁判官の審問にも保護命令支援員が立ち会う⁽²⁵⁾。いずれの例も、職種や裁判所内でのポジションは異なるが、保護命令申立をサポートする専門のスタッフが置かれている。日本では、書記官が受付業務を担当しているが、書記官に支援を要請するということは可能だろうか。

2) 書記官によるサポート

日本の場合、配偶者暴力に関する保護命令手続規則第10条より民事訴訟規則第56条が適用され、裁判所書記官が保護命令申立書の補正を促すことができることとされている。これによって申立書の不備を修正することができることになっているが、裁判所は中立な立場であることが求められているため、書記官も当事者の一方のみに利益となるような助言をすることはできない。その限界の中で、担当する個々の書記官の努力により、適切な申立書作成に向けた事実上の指導が行われている。その際、保護命令申立の受付業務を担当するのは、多くの場合民事保全部の書記官が、通常の業務の中で、保護命令申立の受付もローテーションを組んで対応しているのであって、DV事例を専門とする書記官が養成されているわけではない。DVに関する書記官を対象とした研修については、裁判所の規模等により実施状況は異なるが、一般的には、DV事務の経験を積んだ書記官あるいは裁判官や外部の専門家による研修が年に数回程度行われているようである。

報告書にあったように、裁判所の実務運用により書記官の負担を減らす工夫が行われているものの、現在でも、保護命令制度の趣旨やDVという問題自体につき予備知識のないまま、あるいは誤解したまま裁判所を訪れ、申立相談を希望する利用者への対応には時間がかかることも少なくない。その際、

(25) 同上、93頁。

限られた時間内での指導や助言となるため、場合によっては、利用者との間にコミュニケーションの齟齬を生じ、苦情を受けることもあるという。DV被害者の心身の状況や、加害者による生命身体への危険など、DV事例の特殊性を考えると、書記官に申立相談や申立書作成の指導等の対応を求めるのは、DV被害者自身にとっても書記官にとっても負担が大きく、手続の迅速性や被害者への配慮という点では、必ずしも最善の方策ではないように思われる。

2) 行政の女性相談員によるサポート

DVセンターの女性相談員や福祉事務所の女性相談員など、担当部署は自治体の方針によっても異なるが、行政の女性相談員は、自治体のDV被害者支援制度において、中心的役割を担っている。女性相談員は、法文上は「婦人相談員」と称され、売春防止法第35条に基づき、社会的信望があり、熱意と識見を持っている者のうちから、都道府県知事又は市長から委嘱され、要保護女子の発見、相談、指導等を行うこととされている。また、DV防止法第4条により、配偶者からの暴力被害者の相談、必要な指導を行うこととされるに至っている。平成21年4月1日現在、47都道府県444名（うち婦人相談所223名）、266市区598名、合計1,042名の女性相談員が全国に配置されているとのことである⁽²⁶⁾。

DV被害者支援に関しては、一時保護から自立支援まで、相談員が具体的にどのように被害者に関わるかもまた自治体によって差がある。いずれにしてもDV被害者にとって相談員の存在は心強いものではあるが、一般に相談員は非常勤であって、任期も5年等と短く、更新されずとは限らないため、知識と経験が蓄積された頃に異動していくことも少なくない。また、相談員になるために、DVの専門的知識は必要ではなく、昨日まで全く異なる分野に

(26) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「平成20年度婦人保護事業実施状況報告の概要」[http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/a5eb668eb545847f4925774900297b7b/\\$FILE/20100617_4shiryoul.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/a5eb668eb545847f4925774900297b7b/$FILE/20100617_4shiryoul.pdf)

いた者が今日から相談員として配属されることもある。従って、行政の DV 被害者支援にとって相談員に期待される役割は極めて大きいにもかかわらず、行政の人的物的資源に限界があることから、被害者のニーズに添った支援が常に行われているとは言い難いのが現状である。

しかしながら、一部の自治体では、上記の限界を克服し、DV 被害者支援の知識と経験を積んだ相談員を擁し、被害者のニーズに対応している。例えば、大阪府堺市では、各区福祉事務所（保健福祉総合センター）の女性相談員が大阪府の DV センターの保護命令に関する業務を兼務する形になっており、DV 防止法制定前後から勤務するベテランの女性相談員が、DV 被害者支援制度の中核を担っている。福祉事務所に配属されていることから、DV 被害者の生活全般に目配りでき、各関連部署と連携して諸手続きを進めることもできる。保護命令に関しても、申立書の作成支援（必要に応じて申立時の同行支援）も行い、また大阪地裁堺支部の書記官とも連携し、意見交換会を開催するなど、保護命令制度の活用促進にとって貴重な活動を行っている⁽²⁷⁾。これは、女性相談員のポテンシャルを活かすことが、DV 被害者支援にとって如何に重要であるかを示す好例であり、多くの自治体においても採用が期待される取組である。しかし、このようなポジションを女性相談員に提供していない多くの自治体においては、保護命令申立の支援は誰が担当するのが現実的なのだろうか。

3) 弁護士によるサポート

現在、保護命令の申立に際し、弁護士を依頼するケースの割合がどの程度になっているのかについて、公表されているデータはないが、聞き取り調査によれば、DV 防止法当初に比べると、弁護士が代理しているケースは増え

(27) これまで自治体内の各行政機関相互あるいは民間支援団体との連携は積極的に進められてきたが、裁判所との連携については、関係諸機関が一堂に会する連携会議への参加等にとどまる自治体が多く、このように具体的なトピックに関して定期的に交流を行う例は全国的に珍しく、先駆的試みであると思われる。

ているという印象を持つ関係者が多いようである。申立書の書式が簡便なものになっているとはいえ、法的な文書である以上、法的知識を持つ専門家であれば、何が要点かが分からないため、民間シェルターのスタッフがサポートする場合でも、最終的な申立書作成は弁護士に依頼することも少なくないという。ただ、弁護士利用に関しては、いくつか問題点があることが指摘されている。

第1には、申立人であるDV被害者は暴力被害の影響から仕事ができない状況にあったり、加害者から身を隠すため仕事を辞めなければならなかったり、と、様々な事情から、弁護士を依頼する資力が十分ではないことも少なくない。法テラスの活用等が望まれるところではあるが、弁護士利用の「敷居の高さ」はそれだけではない。第2に、通常法律相談であっても、法律問題に直接かかわらない事柄をも含み多岐にわたって展開される依頼人の語りを、どう法的に操作可能な言説に焦点化していくかという作業が必要であるところ、DV被害者の面接については、それに加えて、その心身の状況に配慮しながら時間をかけて聞き取りを進める必要があり、DV問題に関する知識と専門的なスキルが必要となってくる。DV問題をテーマとした弁護士対象の研修プログラムも開発されているが²⁸⁾、現時点では、DV問題に関する知識や被害者対応の経験を持つ弁護士は少数派にとどまる。多忙な弁護士がDV事例を扱う場合、迅速かつ効率的な法律相談を行うためには、行政の相談員や民間シェルターのスタッフ等、DV被害者への適切な対応に関し専門的なスキルを有する支援者の面接を経て、主張内容が文書化されているなど、既に情報が整理されていることが、依頼人弁護士双方にとって負担の少ない方法となっている²⁹⁾。

(28) 井上匡子他(2008)「ドメスティック・バイオレンス対応に関する弁護士向け研修プログラムの作成」法と実務7号235頁

(29) このように専門家の面接を経していない場合、カウンセラー等による面談を受けてから、弁護士との面談を行うことを勧める弁護士もあり、実際にそのような方法をとることで主張内容が整理され、スムーズな相談が行われる効果があるという。

4) 民間シェルターによるサポート

業務形態から考えて、最もじっくり DV 被害者の話を「聴く」時間を持っているのが、民間シェルターのスタッフであると思われる。また長年、支援に携わってきた知識と経験から、適切な対応が期待できるのも、民間団体の支援者であろう。書記官や相談員、弁護士はそれぞれの業務の中で、通常対応する多様な事例の1つとして DV ケースを扱うのであり、DV に関する研修も受け、経験も積んでいるとはいえ、DV に特化したトレーニングを受けて養成された専門家ではない。各業務に設定された枠組みの中での対応であり、そこに過剰な期待を寄せるのは、ミスマッチであり、期待する方にとってもされる方にとっても建設的とはいえないのではないだろうか。それでは、民間シェルターが支援を一手に引き受けるべきかといえば、解決しなければいけない問題点がある。既に多くのシェルターでは、シェルターの利用者に申立書作成支援を行っているが、現在でも、一人一人に時間をかけて丁寧に話を聴いていく作業は、公的支援を十分に受けることなく限られた人的物的資源によってシェルターの運営にあたっているスタッフにとって、決して容易なことではない。一歩進んで、すべての DV 被害者に、申立書作成のサービスを提供するとなると、何より十分な財政的援助がシェルターに提供されることが前提となる。多くのシェルターが持ち出しを強いられており、厳しい財政状況を乗り切るべく苦戦し、少数のスタッフで多くの業務をこなしているのが現状である³⁰⁾。民間シェルターのもつノウハウを最大限に活かすためには、公的な援助が必須である。他方、未だ民間シェルターが存在しない地域も少なくない。どの地域・自治体においても、行政と対等なパートナー関係を持つ、力のある民間団体が存在し、その力を十分に発揮できるよう、

³⁰⁾ 欧米の女性の暴力被害者を支援する民間団体の中には、政府から多額のファンドを受け、専従のスタッフを擁し、100 名単位のボランティアを束ねて活動しているものも少なくない。手嶋昭子（2011）「カナダの DV 法制—トロント調査報告」民事研修 649 号 41-42 頁、同（2012）「アメリカ合衆国における法曹継続教育とジェンダー」南野佳代編著『法曹継続教育の国際比較—ジェンダーから問う司法』日本加除出版、43 頁注 13 参照。

既存の団体には公的支援を、未だシェルターのない地域では、民間の力を集め育成するプロジェクトの実現を望みたい。

6. 結論

端的に結論を述べれば、米国での取組みのように、申立書作成の支援を行う専門のスタッフが常駐し、サービスを提供するというシステムが実現できれば、DV 被害者が保護命令を利用する際の負担がかなり軽減されると思われる。現在の保護命令制度では、DV センターやシェルター利用は必須要件ではないため、そのような機関・団体での相談を経ずに裁判所を訪れる被害者の存在を考えると、裁判所内で、制度の詳しい説明や申立書の作成支援をDV の専門家から受けられることが望ましい。このような試みが実現されるには、財政的なことはもちろん、裁判所という制度上の問題など、いくつかのハードルを乗り越える必要があると思われるが、現行制度の下では、DV 問題の専門家でない書記官にときとして過剰な負担を負わせることになっており、また申立を希望するDV 被害者にとっても、何の準備もなく裁判所に来ても容易に申立てられるような手続にはなっていないことは事実であり、何らかの方策が必要であることは明らかである。

議論すべき点は多々あるが、ここでは、申立書作成支援を行う専門のスタッフをどのように調達すればよいかという点に絞って考察したい。第1に、弁護士や司法書士等の専門家にチームを組んでもらい、プロボノ活動の一環として、依頼するという方法があるだろう。第2に、書記官とは別に、裁判所職員の中から、DV 事例の専門家を養成する、という方法もあるだろう。第3に、行政の女性相談員や民間シェルターのスタッフが常駐するブースあるいは出張所のような場所を裁判所内に設け、そこで保護命令申立の支援を提供するという方法が考えられる。先に見たように、女性相談員の雇用形態が旧来のままであるとするならば、より専門的なスキルと理解の蓄積が可能な

民間シェルターの相談員がサービスを提供する方が、被害者のニーズに添うものとなるかもしれない。これは、女性相談員の行政組織上の地位のありかた如何による。

このように、理論上はいくつかの選択肢が考えられるが、いずれが適切かは、DV 被害者支援の鉄則として語られることの多い、専門家の持つ権力性の自覚という点からも検討する必要がある⁽³¹⁾。いずれの立場であっても、DV 被害者支援に携わる場合、研修等によって、この点はトレーニングを受けていると考えられるが、被害者の視点から考えたとき、職種によっては、その社会的なイメージから、対等に話ができるとはなかなか思えない場合もあるのではないだろうか。加害者から支配—服従の関係を強要され、自己主張を抑えられてきた被害者が、支援者との間でも、そのような関係性を再現することのないよう、いずれの職種が保護命令申立手続の支援を担当するにしても、この点の配慮を欠かすことはできないだろう。

保護命令制度全体からみたとき、申立書作成の支援は、小さな点にしか見えないかもしれない。しかし、利用者が法制度に接する最初のポイントで、どのような体験をするかは、その後の法利用を左右する大きな要因となりえると思われる。保護命令制度自体には他にもいくつかの問題点があり、申立作成支援が適切に実現されたとして、それが積極的な制度利用に直結するとは言いきれないが、DV 被害者の安全確保を目的として創設された保護命令制度の実効性を上げる、より適切な制度設計を考えるために、申立書作成支援のありかたが見直される必要があると思われる。

(31) この点については、鈴木隆文・麻島澄江（2004）『ドメスティック・バイオレンス—援助とは何か 援助者はどう考え行動すべきか（改訂版）』教育史料出版会、参照。